

# LA COOPTACIÓN

## NOTAS RELACIONADAS CON LA VULNERABILIDAD INTERNACIONAL DE ARGENTINA

**Roberto Miranda\***

**RESUMEN:** La visión latinoamericana ha tenido su tradición en la política exterior argentina. Entre 2002 y 2009, esa visión estuvo presente en diferentes cuestiones en las cuales nuestro país participó tratando de revertir su vulnerabilidad internacional. Sin embargo esa participación se concentró en acciones vinculadas al ámbito sudamericano. Esto fue así porque Brasil se transformó en un fuerte condicionante de la política regional de Argentina. No sólo por la dependencia económica del mercado brasileño, también por la dependencia política del proceso de regionalización que llevó a cabo el vecino país, interesado en sellar su liderazgo a partir del subcontinente. En este trabajo se analiza cómo esa relación de poder tuvo rasgos de cooptación.

**Palabras claves:** Argentina - Brasil - política regional - Sudamérica

**ABSTRACT:** *Co-optation: Argentina's international vulnerability.*

Latin American vision is deeply rooted in Argentine foreign policy. From 2002 to 2009, that vision was held in the different affairs Argentina was involved in while attempting to overcome its international vulnerability. However, such participation was focused on efforts limited to South America mainly because Brazil had become a strong conditioning factor on Argentina's regional policy. Not only does Argentina's economy rely on the Brazilian market but also Argentine policy depends on the regionalization process Brazil carried out in consolidating its leadership of Latin America. This paper aims at analyzing the co-optation features this power relationship had.

**Key words:** Argentina - Brazil - regional politics - South America

### Introducción

Una de las cuestiones que podemos destacar de la relación de Argentina con el mundo, ha sido el impulso de la visión latinoamericana en su política exterior. Por supuesto que tal visión no fue una casualidad histórica. Durante la Guerra Fría los gobiernos democráticos, con sus matices, priorizaron la región. En todos los casos se buscó la integración como un modo de estructurar poder frente al conflicto Este-Oeste, ajeno a los intereses y a las necesidades latinoamericanas. Además de la integración, aquellos gobiernos percibieron a la región como una alternativa cierta para la inserción internacional de nuestro país.

Si bien ese objetivo de política exterior no pudo ser cumplido, a partir de la redemocrata-

---

\* Roberto Miranda es Doctor en Relaciones Internacionales. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor de grado en la Universidad Nacional de Rosario. Profesor de maestría y de doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Plata. Director del posgrado de Especialización en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Santa Fe.

tización de 1983 comenzó a consolidarse, como supuesto de esa política, la noción de pertenencia a América Latina. En este caso también hubo matices entre los gobiernos que se sucedieron. De todas maneras tal pertenencia se apoyó en una concepción unionista de la región, la cual fue claramente superadora de los diversos criterios que se aplicaron para tratar el vínculo con Latinoamérica. Esta convergencia entre la pertenencia sociocultural y la perspectiva ideológica de la unión, tendió a cerrar un ciclo de décadas de fluctuaciones de acercamiento e indiferencia, e insinuó un recorrido hacia la configuración de la identidad internacional del país.

Esta configuración, como la inserción de Argentina en el mundo, no ha sido resuelta. Pero desde aquella redemocratización, nuestro país tuvo continuidad desplegando una diplomacia integracionista que, mirando a América Latina, todos y cada uno de los gobiernos supieron sostener como si esa diplomacia haya sido una política de Estado. Entre 2002 y 2009, la participación de Argentina en la política regional fue más que importante y su contribución a la amistad, cooperación e integración ha sido significativa. En este marco desempeñó funciones vinculadas por un lado, a la estabilidad democrática en Latinoamérica, y por el otro, a la institucionalización de las relaciones intrarregionales a través de las prácticas multilaterales.

Junto al impulso de esa visión latinoamericana, Argentina desarrolló sus acciones concentrándose en Sudamérica. Hubo una manifiesta preferencia política por esa subregión, asociada al hecho de que la misma era uno de los soportes de la supervivencia económica del país durante el *default*. Se podría imaginar que a través de esta modalidad nuestro país conservó su influencia en Latinoamérica gravitando en el subcontinente. Pero no fue así. Por ello vale preguntarse por qué Argentina impulsó una visión latinoamericana y al mismo tiempo desarrolló una acción específicamente sudamericana. Entre otras respuestas, preferimos la que sostiene que esa suerte de contraste fue porque Brasil se transformó en un fuerte factor condicionante de la política regional de Argentina.

### **Menos Mercosur, más Sudamérica**

Una de las consecuencias más preocupante que dejó la crisis de diciembre de 2001, fue la vulnerabilidad externa del país. Con el fin de sobrellevar esta cuestión y recuperar la presencia internacional, Argentina eligió a Brasil como su principal aliado. Tanto durante el gobierno provisional de Eduardo Duhalde, como en la administración de Néstor Kirchner en sus primeros años, la política exterior tuvo el propósito fundamental de sostener y afianzar la relación bilateral con el país vecino. Este propósito no fue difícil de cumplir porque ambos países se necesitaban mutuamente y, al mismo tiempo, tanto la política hemisférica como los efectos de la globalización, habían creado condiciones favorables a la intensificación de la agenda argentino-brasileña.

De todas maneras debemos considerar que la asimetría, en ese momento, se había acentuado a favor de Brasil. Distintos factores, sobre todo económicos, pueden dar cuenta de las razones de lo que fue tal realidad. Por esa acentuación, a partir de la devaluación monetaria decidida por el presidente Fernando Cardoso, en enero de 1999, Argentina comenzó a ocupar, en la relación bilateral, un lugar diferente al que había tenido durante los ochenta y los noventa. En estos años ambos países habían ensamblado sus intereses en torno a la formación de un clima de amistad para ir consolidando una cultura de integración, después de la larga época de distanciamiento y rivalidad política.

Nuestro país siguió siendo una prioridad en la estrategia internacional de Brasil, a pesar de que en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, tanto el vicepresidente José Alencar

como determinados sectores de Itamaraty, entendían que esa prioridad debía relativizarse. Pero Lula, como su canciller y su asesor en relaciones internacionales, Celso Amorim y Marco Aurelio García, respectivamente, afirmaban que la relación aún tenía un carácter prevalente, y esta calificación fue oportuna para el objetivo argentino (Almeida, 2005:99,104).

Este objetivo consistió en ubicar el bilateralismo en el marco del Mercado Común del Sur (Mercosur). Tanto Duhalde como Kirchner procuraron reproducir la idea del gobierno de la Alianza de relanzar el bloque desde el punto de vista de su ampliación en el número de Estados Parte, y también desde el punto de vista de su profundización en materia de proceso de integración regional a través de áreas temáticas relacionadas, por ejemplo, con la defensa y la educación (Miranda, 2003). Argentina creyó que la consolidación de la llamada “alianza estratégica” con Brasil iba a ser determinante de un alto nivel de integración a través del Mercosur.

Las coincidencias de Kirchner con Lula, en junio de 2003 en Brasilia, como las logradas en el denominado Consenso de Buenos Aires sellado en octubre de ese año, parecieron apuntar hacia aquella creencia mediante el deseo común de fortalecer el bloque mercosureano. En la primera cumbre presidencial, cuando el contexto internacional no era del todo favorable, Kirchner y Lula acordaron -entre otras cosas- ampliar el Mercosur, impulsar el Parlamento Común y darle curso a un ambicioso plan de integración física. No obstante lo más significativo de la convergencia lograda en la cumbre, fue demostrar la vitalidad del bloque para tener una mejor posición negociadora ante Estados Unidos en la cuestión del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Justamente el Consenso de Buenos Aires puso en claro que las propuestas sobre el Mercosur eran secundarias, ya que en ese momento importaba que al bloque se lo percibiera como una sólida coalición subregional frente a la presión planteada por Estados Unidos en la octava reunión ministerial del ALCA, realizada en Miami en noviembre de 2003. En esta circunstancia, como en la Cumbre Extraordinaria de las Américas llevada a cabo en Monterrey, en enero de 2004, Argentina asimiló la preocupación de Brasil para que la iniciativa comercial no prosperara de acuerdo a las pretensiones norteamericanas. Al celebrar el citado Consenso, Amorim expresó que la motivación principal de Lula fue la de “reafirmar el camino de un liderazgo compartido con Argentina”<sup>1</sup>. En verdad nuestro país no lideró, sólo acompañó una posición internacional con la cual acordaba, por tal razón el mismo Lula se encargó de aclarar que la integración estaba desvinculada de toda subordinación<sup>2</sup>.

Después de la reunión de Miami y de la cumbre de Monterrey, más que el Mercosur, salió fortalecida la “alianza estratégica” entre Argentina y Brasil. La Cumbre presidencial de Copacabana, de marzo de 2004, dio cuenta de esta situación de poder a través de la cual ambos países trataron de cumplir con sus respectivos objetivos nacionales. Sin embargo Argentina no logró arrancarle a Brasil el compromiso político de sostener una posición común ante el Fondo Monetario Internacional (FMI). El “abrazo de los endeudados”, como lo llamó el diario *Folha de São Paulo* al encuentro entre Kirchner y Lula, no se tradujo en una mención en el Acta de Copacabana solicitándole al FMI que separara las exigencias del superávit fiscal del crecimiento económico<sup>3</sup>.

Sin duda que ese resultado era previsible teniendo en cuenta la vulnerabilidad externa de Argentina. En Copacabana quedó definido que Brasil era el eje de la relación bilateral. Por eso no fue casual que en esa instancia el gobierno brasileño hablara de que el recorrido de Francia y Alemania para consolidar Europa, debía ser emulado por Argentina y Brasil para integrar Sudamérica. Así planteado, la diplomacia de Itamaraty asociaba el Mercosur con la Comunidad Andina de Naciones en torno a la idea que había elaborado sobre lo que después fue la creación

de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), en Cusco, en diciembre de 2004. De este modo Brasil, desde su alianza con Argentina, ponía a Sudamérica por encima del Mercosur en la agenda conjunta, como si ésta decisión fuera una consecuencia pactada entre ambos países<sup>4</sup>.

Argentina intentó revertir esa decisión. Sostuvo algo similar a lo que teóricamente desarrolla Helio Jaguaribe, es decir, que primero debe vigorizarse el bilateralismo argentino-brasileño a través del Mercosur, para luego entonces sí, con un bloque fuerte, iniciar la perspectiva sudamericana. En la Cumbre del Mercosur de Montevideo, en diciembre de 2003, como así también en las de Puerto Iguazú y Ouro Preto, en julio y en diciembre de 2004, Kirchner propuso “dinamizar el bloque”, discutir su futuro y tratar de “tomarlo en serio”, en tanto planteo de integración. El presidente argentino volvió con este reclamo, en enero de 2006, en ocasión de su visita al Congreso brasileño formulando la necesidad de profundizar el Mercosur, pero a esa altura el país vecino ya había puesto en marcha su liderazgo en torno a Sudamérica<sup>5</sup>.

### **La suerte del eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas**

La “alianza estratégica” que Brasil selló con Venezuela, a principios de 2005, fue una de las acciones principales del gobierno de Lula para afirmar el liderazgo de su país, más allá de los temas de cooperación bilateral y de la importancia de las inversiones brasileñas en territorio venezolano (Moniz Bandeira, 2006:288-290). Por un lado, para avalar ese liderazgo, Brasil necesitó darle consistencia a la flamante CSN, iniciativa sobre la cual el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, no estaba del todo convencido. Por otro lado, entendió que en lugar de formar parte de una competencia política con Venezuela a propósito de la creación, en diciembre de 2004, de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), era preferible un compromiso estratégico bilateral<sup>6</sup>.

A partir de estas acciones, Argentina comenzó a sentir cierta incomodidad en el ámbito sudamericano. Sin embargo hubo una idea que sobrevoló en torno a ese ámbito encendiendo una expectativa diferente, como fue la cumbre que celebraron Kirchner, Chávez y Lula, en ocasión de la asunción de Tabaré Vázquez a la presidencia de Uruguay, en marzo de 2005. Esa reunión le dio sustento a la idea que Chávez ya había esbozado en años anteriores y que era el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas, para reforzar la integración regional. En Montevideo acordaron formar tres comisiones interministeriales para tratar temas sociales en Brasilia, energéticos en Caracas y de desarrollo industrial en Buenos Aires. Hubo entusiasmo por este paso, y Kirchner idealizó una conducción sudamericana bajo el mencionado eje.

Justamente el presidente argentino apoyó la incorporación de Venezuela al Mercosur, porque entendía que potenciaba al bloque y, al mismo tiempo, descomprimía el poder decisorio que a menudo quedaba limitado al tire y afloje entre los socios mayores. También, ese ingreso representaba la posibilidad de que el Mercosur minimizara el papel de la CSN, lo cual era una forma indirecta de frenar el liderazgo brasileño. El Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, firmado en Caracas en julio de 2006, fue la culminación de un breve proceso político del que surgió una relación interpersonal muy intensa entre Kirchner y Chávez.

La idea del eje no prosperó, pero Argentina y Venezuela iniciaron un vínculo inédito en lo que han sido sus relaciones bilaterales, independientemente de la negación al ingreso del país bolivariano al Mercosur como Estado Parte, porque Brasil recién aprobó su incorporación en diciembre de 2009 mientras el Senado de Paraguay optó por rechazarla. No obstante Chávez participó activamente en los encuentros presidenciales, aunque el Mercosur ya había perdido valor regional, sobre todo después de la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Pla-

ta, en noviembre de 2005, donde se terminó de sepultar al ALCA. En torno a este escenario Argentina apostó a Venezuela, y disimuladamente intentó morigerar su rol de acólito de Brasil.

Una combinación de factores determinó la muy estrecha relación con Venezuela, que en cinco años totalizó la firma de 52 tratados bilaterales. Este país fue un soporte de conservación para Argentina porque se convirtió en una fuente de financiamiento, como así también en un proveedor energético. Entre 2005 y 2007 compró títulos públicos argentinos no negociables en el mercado mundial, y lo hizo por 5.100 millones de dólares. Paralelamente auxilió a la empresa láctea Sancor con 135 millones de dólares, bajo el propósito de evitar que pasara a manos de un consorcio transnacional regenteado por George Soros, como consecuencia de su ahogo financiero.

Por otra parte Argentina importó, entre 2004 y 2009, 5 millones de toneladas de fuel oil, aproximadamente. En línea con la cuestión energética, algunos de los tratados firmados por ambos países se refirieron a la realización de planes conjuntos de exploración, producción e industrialización en origen de gas natural. También, se estableció el lazo entre Petróleos de Venezuela (Pdvs) y Energía Argentina (Enarsa) para la búsqueda y explotación de hidrocarburos en el Golfo de San Jorge y la Faja Petrolífera del Orinoco, como asimismo se pactó la construcción de una planta regasificadora que le suministraría a Argentina alrededor de 10 millones de m<sup>3</sup>.

Venezuela, además de ser una fuente de financiamiento y un proveedor energético, se transformó en un nuevo destino para las exportaciones argentinas hasta el punto que, en 2008, las transacciones comerciales se hicieron por 300 millones de dólares, aproximadamente. Casi el 70% de estas transacciones fue realizado a través de pequeñas y medianas empresas argentinas y los productos estuvieron centrados en leche, carne, pollo, aceite de soja y maquinarias agrícolas. Cabe añadir que en 2006 se destacó la importante participación del sector automotriz en el incremento de las exportaciones<sup>7</sup>. Pero lo más significativo ha sido el saldo del intercambio comercial entre ambos países que, de 140 millones de dólares en 2004, saltó a 1.700 millones de dólares en 2009, lo cual fue definido por el ministro de Finanzas de Venezuela, Ali Rodríguez, como el resultado de los excedentes de dos potencias, una energética y otra agrícola<sup>8</sup>.

Otro de los factores que contribuyó a la muy estrecha relación de Argentina con Venezuela, fue la solidaridad política que Kirchner le brindó a Chávez cuando Estados Unidos aspiró a aislar internacionalmente a este presidente. La posición del gobierno argentino fue la de rechazar la función de “contener” a Chávez, lo cual quedó demostrado a través de la misión estadounidense encabezada por el subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, Nicholas Burns, acompañado por Tom Shannon, secretario adjunto de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, quienes desembarcaron en Buenos Aires a principios de 2007 sin lograr aquel propósito. Estos funcionarios norteamericanos también estuvieron en Brasilia, y allí encontraron una respuesta positiva porque Lula tenía otras cartas en juego.

La solidaridad de Kirchner hacia Chávez no significó una identificación ideológica del presidente argentino con el designio venezolano, al menos en términos oficiales. Tampoco implicó una adscripción al ALBA. Tal vez esta actitud fue lo más representativo de la diferencia entre las relaciones interpersonales y las relaciones interestatales, más aún, entre lo que eran los negocios y lo que era la diplomacia presidencial. Esta distinción, en ese momento, por ejemplo desde distintos sectores norteamericanos, no fue realizada y a Argentina le asignaron el costo político de la asociación con la experiencia venezolana. Si bien el gobierno kirchnerista, compartía con la experiencia venezolana cierta retórica y algunos supuestos típicos del periferismo latinoamericano, a la mencionada asociación la llevó a cabo sin encolumnarse estrictamente en la concepción bolivariana de Chávez.



Después de superada la tensión entre Brasil y Venezuela por la declaración del Congreso brasileño, en junio de 2007, cuestionando la decisión del gobierno de Chávez de cancelar la licencia de un medio de comunicación de Caracas, Lula retomó el margen que brindaba la “alianza estratégica” entre ambos países. Venezuela había comenzado a dar señales de debilidad económica, las cuales se magnificaron con el disparo de la crisis financiera mundial en el segundo semestre de 2008. De esta forma Brasilia se convirtió en un polo de financiamiento aumentando sus inversiones en el vecino país<sup>9</sup>. Así se reforzó la dependencia venezolana de Brasil, por eso no fue casual que Chávez abandonara su propuesta de 2006 de constituir una fuerza militar regional y se allanara a la institucionalización del Consejo de Defensa Sudamericano, impulsado por Lula. Tampoco fue azaroso que Chávez no hablara de nacionalizar empresas brasileñas, como había ocurrido con la Siderúrgica del Orinoco (Sidor), del grupo internacional Ternium, cuyo máximo accionista era el consorcio italo-argentino Techint.

Por supuesto que la nueva etapa de la relación brasileño-venezolana modificó la perspectiva argentina. La idea del eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas, como la idealización de una conducción sudamericana bajo el mencionado eje, ya formaban parte del pasado a pesar de la mini-cumbre realizada en agosto de 2008, en Buenos Aires, entre Chávez, Lula y la presidenta Cristina Fernández de Kirchner<sup>10</sup>. Las relaciones bilaterales de Argentina con Brasil y con Venezuela siguieron siendo rigurosamente buenas, aunque Buenos Aires estuvo más cerca de Caracas que de Brasilia. Esta realidad fue todo un símbolo de cómo se habían alterado las relaciones de poder en la política sudamericana. Brasil había asumido esta política y Argentina ya no le era tan prioritaria en el apuntalamiento de su esquema de liderazgo<sup>11</sup>.

## La stampa brasileña

La interacción entre Argentina y Brasil fue cada vez más asimétrica. Si bien ambos actores compartían trazados y realizaciones extraordinarias que en el pasado eran impensables, uno y otro país fueron experimentando procesos diferentes. Mientras Argentina fue resolviendo su situación económica y diplomática gracias a su participación política en Sudamérica, Brasil fue configurando estratégicamente a esta subregión. El proceso brasileño fue muy cualitativo, pues el país motorizó el pasaje de intermedia a potencia regional. Para ello conformó un liderazgo cooptativo<sup>12</sup>. Inició una etapa en la cual, junto al modelo de cooperación por consenso, fue introduciendo el de cooperación con liderazgo, y ante esta situación Argentina reaccionó sin lograr influir en la región como lo hacía Brasil.

Uno de los casos fue en ocasión de la inestabilidad institucional de Venezuela, luego del frustrado golpe de Estado al gobierno de Chávez, en abril de 2002<sup>13</sup>. Duhalde, en sintonía tanto con el secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), César Gaviria, como con los Estados Unidos, abonaba la propuesta de un llamado a elecciones anticipadas. En esta dirección apoyó la gestión de “componedor” del ex-presidente Raúl Alfonsín que, en marzo de 2003, viajó a Caracas para tratar con el oficialismo y la oposición una convocatoria electoral. Brasil sostenía una tesis distinta. Lula, en ese momento como presidente electo y luego en ejercicio, impulsó el criterio de la continuidad de Chávez. Así planteó la formación del Grupo de Países Amigos de Venezuela, al cual no perteneció Argentina y al que finalmente Estados Unidos le prestó su apoyo<sup>14</sup>.

Otro caso fue en Bolivia a través del conflicto intraestatal conocido como la “guerra del gas”. Cuando el caos y la violencia desencadenada en La Paz en octubre de 2003 deslegitimó al presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, luego de su propuesta de constituir el consor-

cio Pacific LNG, Argentina y Brasil se transformaron en garantes del traspaso del gobierno al vicepresidente Carlos Mesa para asegurar la democracia y la estabilidad social<sup>15</sup>. Esa acción conjunta entre Argentina y Brasil no se reprodujo de la misma forma cuando Mesa, en marzo de 2005, puso en riesgo la institucionalidad boliviana a raíz de la muy amplia ola de protestas que desató su proyecto de ley de hidrocarburos.

En esa nueva situación, el gobierno argentino prefirió el vínculo directo con Evo Morales que, como dirigente del Movimiento al Socialismo, era uno de los principales líderes de la oposición y del descontento popular. Este vínculo extra-estatal afectó las relaciones bilaterales, ya que Mesa consideró que Argentina intervenía en los asuntos internos de Bolivia. En ese momento, curiosamente, en el trigésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA que se realizaba en Florida, el canciller Rafael Bielsa se basaba en el artículo cuarto de la Carta Democrática Interamericana para rechazar la posición de Estados Unidos de facultar al organismo hemisférico a intervenir en países con crisis institucionales. Cuando Argentina intentó retomar la diplomacia interestatal, se producía la renuncia de Mesa a la presidencia seguida de una transición gubernamental con un llamado a elecciones. Precisamente uno de los responsables de esa salida institucional boliviana, como ocurrió en 2003, había sido el asesor de Lula, Marco Aurelio García.

Un tercer caso a través del cual Argentina participó sin lograr influir en la región, fue cuando el presidente de Ecuador, Lucio Gutiérrez, fue sustituido por el Congreso mediante la figura jurídica de “abandono”. Fue un episodio confuso, bajo un clima de crispación social y de duro cuestionamiento político a Gutiérrez. Brasil incidió bastante en la resolución del conflicto, reconociendo la toma de posesión del gobierno de parte del vicepresidente Alfredo Palacio y, al mismo tiempo, dándole rápidamente refugio a Gutiérrez en su embajada en Quito, como así también el correspondiente salvoconducto que culminó con el otorgamiento del asilo político.

Argentina, desde otra posición, acompañó la moción de Chile y México para que la OEA aplicara la Carta Democrática Interamericana. A pesar de que esos países desistieron de la propuesta una vez que el episodio fue superado, el gobierno argentino siguió bregando por la participación de la OEA a sabiendas de la crisis interna que en esa circunstancia padecía el organismo regional, de su lenta capacidad de respuesta frente al conflicto y de las críticas propinadas al mismo, tanto por Gutiérrez como por Palacio, basadas en que el medio multilateral no le prestaba atención a la situación ecuatoriana.

### **Otro escenario de poder**

A través de lo ocurrido en los mencionados conflictos intraestatales, es posible observar que en la relación de Argentina con Brasil no hubo diferencias de fondo, como por ejemplo en lo atinente a la defensa de la estabilidad democrática en la región, pero sí las hubo en cuanto a las formas de encarar la superación de tales conflictos. En este sentido se podría sostener que la política regional de Argentina tenía curso propio. Sin embargo esa política no fue así cuando Brasil moldeó la relación bilateral a partir de sus objetivos y conductas de potencia regional que, entre otras cosas, implicaba un gran poder de influencia en su entorno geográfico. Sus iniciativas externas no sólo paralizaron la política latinoamericana de Argentina, también hicieron que esta política quedara enmarcada en el ámbito sudamericano.

La creación de la CSN fue la expresión institucional de un proceso que Brasilia comenzó con la convocatoria a la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, en agosto de 2000. En esa oportunidad el presidente Fernando Cardoso afirmó que el lazo sudame-

ricano le iba permitir a Brasil no estar “subordinado a otras potencias, sean chicas o grandes”<sup>16</sup>. Algunos académicos brasileños entendieron que Itamaraty realizó aquella convocatoria, con la promesa de que Brasil brindaría “la apertura de su gran mercado consumidor a los países de la región a cambio de un reconocimiento a su peso natural y su liderazgo”<sup>17</sup>.

La citada Cumbre tuvo algunas características que merecen ser mencionadas. Una de ellas fue el haber coronado con éxito lo que a Brasil en el pasado le fue negado. Nos referimos al bosquejo del Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) que el gobierno de Itamar Franco lanzó en el seno del Grupo de Río, en 1993, y que Cardoso reiteró en 1996, con el objeto de contrarrestar la incidencia regional del alineamiento político del presidente Carlos Menem con Estados Unidos, lo cual incomodaba al modelo neodesarrollista del vecino país. Otra cuestión a destacar es la unilateralidad con la que Brasilia decidió realizar la Cumbre, poniendo al gobierno de Fernando de la Rúa en el mismo nivel del resto de la subregión, sin considerar la calidad de la “alianza estratégica” que existía entre Argentina y Brasil<sup>18</sup>.

Esa unilateralidad estuvo presente en la formación de la CSN y ante la cual Argentina trató de desplegar indiferencia. Sin embargo la ausencia de Kirchner en ese acto sólo representó una resistencia protocolar y prácticamente efímera. Brasilia había desistido de una estructura económico-comercial como era su bosquejo de ALCSA, porque coincidía con Buenos Aires en el rechazo del ALCA. De manera que en su lugar impulsó una estructura político-diplomática como fue la CSN porque, entre otras cosas, sabía que Argentina no iba a prolongar su indiferencia en relación al nuevo esquema de poder sudamericano. A la Primera Cumbre de la CSN, realizada en Brasil en septiembre de 2005, el presidente argentino decidió asistir a último momento porque en esa circunstancia estaba en pleno juego el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas. Pero no estuvo presente en la II Cumbre llevada a cabo en Cochabamba, en diciembre de 2006, ya que en ese momento la idea del eje se había evaporado mientras Kirchner fortalecía el vínculo bilateral con Chávez.

Sin embargo Argentina no pudo sustraerse de lo que sucedía en las relaciones de poder sudamericano, entre otras cuestiones, por el fuerte protagonismo que imponían tanto Lula como Chávez, uno a través de la proyección de Brasil en su condición de potencia regional, el otro mediante el ALBA. En la Primera Cumbre Energética de América del Sur realizada en la Isla Margarita, en abril de 2007, no se profundizaron los temas específicos que habían generado tal reunión. El cortocircuito entre Brasil y Venezuela por la coincidencia que había tenido Lula con el presidente norteamericano George Bush, para emprender la producción conjunta de etanol, tendió a enfriar la agenda de esa cumbre. No obstante la CSN salió consolidada porque se cumplió el objetivo de transformarla en Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), siendo éste un objetivo brasileño para asignarle una identidad institucional a la plaza subregional (Villafañe G.Santos, 2005).

La firma del Tratado Constitutivo de la Unasur en Brasilia, en mayo de 2008, fue clave porque esta estructura político-diplomática surgió como una “organización dotada de personalidad jurídica internacional”. Sin duda que fue un hecho relevante y trascendente porque definió un *status* político para América del Sur, más aún cuando Brasil pudo coronar su diseño estratégico pergeñado intensamente a partir de 2006. Justamente en el marco de la Unasur, a través de la propuesta brasileña, se pactó la formación del Consejo de Defensa Suramericano, en diciembre de 2008, con los objetivos de preservar la subregión como zona de paz, construir una identidad en materia de defensa y generar consenso para la cooperación.

La política regional de Argentina había quedado ampliamente comprometida con Sudamérica. No había podido sacar al Mercosur de su letargo en cuanto a la calidad de la



integración regional que proponía. El bloque ni siquiera pudo perfeccionarse como estructura económico-comercial. Por otra parte, la “alianza estratégica” con Brasil siguió siendo importante para Argentina pero no tanto para el país vecino. Éste país ya había asumido el rol de potencia regional. También siguió siendo importante la “alianza estratégica” con Venezuela, pero la dependencia de este país con Brasil puso de manifiesto que el paisaje político había cambiado. De la mano brasileña, la CSN-Unasur pasó a ser representativa de ese cambio subregional imponiendo nuevas reglas de juego.

### **Una relación especial**

Sudamérica no sólo se convirtió en un espacio de cooperación e integración, también se transformó en una dificultad para la vieja política de equilibrio del poder que, por décadas, Estados Unidos impuso en la región para dividir a los países y hacerlos competir entre sí. Un ejemplo de esto fue la participación norteamericana en la carrera armamentista en el Cono Sur, a principios del siglo XX, con el fin de plantear un escenario de competencia y desconfianza mutua. En esa ocasión, por motivos diferentes, Argentina, Brasil y Chile habían coincidido en defender la paz desactivando la confrontación recíproca. Así firmaron el Tratado del ABC, en mayo de 1915, para estar en consulta permanente y resolver sus disputas, aunque finalmente este acuerdo naufragó. En el resto del siglo pasado hubo otros intentos de reeditar el esquema del ABC, pero no prosperaron.

En todos los casos las asimetrías entre los tres países no eran significativas, al menos en la relación entre Argentina y Brasil. En cambio, a principios del siglo XXI, las diferencias entre los tres actores pasaron a ser más que importante. No se conoció aspiración alguna por retomar el esquema del ABC, tal vez porque Brasil fue anclando su proyecto sudamericano y porque Chile se aferraba a su opción por el “regionalismo abierto”, direccionado hacia la Cuenca del Pacífico<sup>19</sup>. No se debe dejar de tener en cuenta que ambos objetivos de política exterior se sostuvieron a través de la red de bilateralismos. Por ello no fue azaroso que la relación de Buenos Aires con Brasilia quedara básicamente encapsulada en el proyecto sudamericano, mientras que el vínculo de Argentina con Chile se caracterizara por su excepcionalidad en vista de que ambos países, en términos históricos, oscilaron entre la cooperación y el conflicto.

A través de la creciente intensidad y profundidad que cobró el vínculo bilateral, Argentina compatibilizó sus necesidades y urgencias con la posición internacional de Chile. Para nuestro país ha sido una relación especial, estructurada en “cuotas” a través de la regla de los beneficios recíprocos, los cuales estuvieron por encima de los roces diplomáticos. Tanto el caso del espionaje que militares chilenos realizaron en el consulado argentino de Punta Arenas, en noviembre de 2003, como el apoyo que Bielsa, en enero de 2004, le brindó a Bolivia en su reivindicación soberana de una salida al mar, fueron rápidamente superados por ambos gobiernos<sup>20</sup>. En ese momento Chile “sostenía” disciplinadamente a Argentina en las negociaciones que el ministro de Economía, Roberto Lavagna, llevaba a cabo con el FMI por la reprogramación de los vencimientos de la deuda externa en *default*, mientras nuestro país era el destino principal de las inversiones trasandinas<sup>21</sup>.

La crisis del gas, desatada en marzo de 2004 por la Resolución 265/04 de la Secretaría de Energía de la Nación al restringir el envío de ese hidrocarburo a Chile sin mediar comunicación oficial por la medida adoptada, fue el conflicto más embarazoso entre Buenos Aires y Santiago. Esta crisis bilateral reveló distintas aristas relacionadas con las políticas domésticas de ambos países. Por un lado las incapacidades de Argentina en materia energética que las pro-

yectó hacia terceros, y por el otro las diferencias al interior del gobierno de Ricardo Lagos y de la coalición política de la Concertación sobre cómo reaccionar frente a la medida restrictiva<sup>22</sup>. Al mismo tiempo debe considerarse el reclamo boliviano a Argentina para que no enviara a Chile ni una molécula del gas que le suministraba. A pesar de todas estas cuestiones en las que se combinaron resabios del pasado y prejuicios políticos, la impotencia energética de ambos países los llevó a optar por privilegiar la integración, y así tendieron a des-gasificar la relación<sup>23</sup>.

Los problemas vinculados al gas continuaron. Pero la articulación de objetivos que lograron ambos países a través de distintas áreas temáticas teniendo dos concepciones de política internacional diferentes, le dio autonomía al bilateralismo argentino-chileno<sup>24</sup>. Es importante subrayar que si bien Argentina y Chile compartían el esquema sudamericano liderado por Brasil, en la relación bilateral la incidencia de este país fue prácticamente nulo. Por supuesto muy distinto a cómo la diplomacia brasileña influyó, indirectamente, en la relación de Argentina con Venezuela, Bolivia y Ecuador, de acuerdo a lo analizado más arriba.

Entre las cuestiones que caracterizaron aquella articulación trasandina sobresalen las diplomáticas y las militares. Una cuestión diplomática destacada para el mejoramiento de la integración física entre ambos países, han sido los Comités de Integración y Frontera destinados al tratamiento de los asuntos vinculados al tránsito transfronterizo, los aspectos aduaneros, migratorios y sanitarios, por citar algunos, que contribuyeron a la conexión de algunos actores subnacionales, por ejemplo entre provincias argentinas y regiones chilenas<sup>25</sup>. También desde el punto de vista político, puede mencionarse la práctica que ambos gobiernos llevaron a cabo bajo la llamada “diplomacia presidencial” mediante las cumbres bilaterales, como asimismo las reuniones interministeriales y de comisiones interparlamentarias entre los dos países.

Por otra parte, la cuestión referida a la seguridad y defensa ha sido un avance de convergencia en la relación bilateral, ya que gracias al diálogo y al intercambio de información, las Fuerzas Armadas de ambos países lograron un extraordinario nivel de cooperación militar. La realización de ejercicios militares conjuntos ha sido un claro ejemplo del mencionado nivel de cooperación<sup>26</sup>. Sin embargo lo más valioso fue la coincidencia lograda por los Jefes de Estado Mayor de Argentina y de Chile, en junio de 2005, para crear una Fuerza de Paz Binacional Conjunta y Combinada denominada “Cruz del Sur”<sup>27</sup>. Uno de los objetivos era que esa Fuerza adoptara “una posición común en relación a las Naciones Unidas y la Comunidad Internacional en materia de Operaciones de Mantenimiento de la Paz”<sup>28</sup>. Para cumplir con los objetivos de “Cruz del Sur” se formalizó un Estado Mayor Conjunto Combinado Permanente, algo absolutamente impensado en las relaciones militares argentino-chilenas del siglo XX.

A pesar de la enorme gravitación de las cuestiones diplomáticas y militares en el vínculo bilateral, para Argentina en particular, lo más significativo de éste vínculo ha sido el aspecto comercial ya que Chile se convirtió en el segundo destino de sus exportaciones. Por ejemplo en 2006, casi el 11% del total de lo que exportaba Argentina iba a Chile, después de Brasil. De esta exportación se destacó el predominio del hidrocarburo, por lejos seguido del maíz en sus distintas variedades. Por caso, en 2007 el gas natural representó más del 11% del total de productos que Argentina vendía al país vecino, seguido por maíces, excepto para siembra (6.13%), propano licuado (5.87%) y preparaciones alimenticias (5.74%). Para Chile, entre 2003 y 2007, Argentina ocupó la sexta posición como su socio comercial en la mayor parte de esos años<sup>29</sup>. Pero lo más relevante ha sido que en ese período, la balanza comercial registró un saldo positivo para nuestro país teniendo en cuenta que el intercambio, en cada año, giró en torno a los 5.000 millones de dólares, aproximadamente<sup>30</sup>.

## **La lejanía latinoamericana**

La sudamericanización de la política regional argentina implicó un moderado alejamiento del resto de Latinoamérica. Fue la consecuencia de aplicar lo que denominamos la dualidad cercanía-lejanía en las relaciones con los países de la región. La lejanía con América Latina del norte resultó ser paradójica. Por un lado porque podría haber sido un discreto freno ante la sobrevaloración de América Latina del sur y el desmarque legítimo de Brasil como líder subregional. Por otro lado porque las relaciones bilaterales con dos de los países de América Latina del norte, Cuba y México, estaban coronadas por aspectos positivos.

Las relaciones diplomáticas de Argentina con Cuba mejoraron a partir de 2003. El gobierno de Kirchner demostró simpatía política por el régimen cubano, y en más de una ocasión rechazó el bloqueo económico norteamericano impuesto a la isla desde 1960. Sin embargo la nueva etapa bilateral tuvo contrariedades. No fue la cuestión de la deuda de Cuba con nuestro país que ascendía a 2.300 millones de dólares lo que movió las contrariedades. Sobre esto se inició una negociación, basada en una quita del 75% del total del pasivo y la alternativa de saldarlo a través de servicios médicos, que finalmente no tuvo continuidad.

La discordancia fue política. Es posible que haya incidido en la suerte de la mencionada negociación, pero todo comenzó con el viaje de Bielsa a La Habana, en 2004, cuando anticipó su intención de reunirse con la oposición al gobierno de Fidel Castro, de lo cual debió desistir. La tensión bilateral aumentó una vez que Cuba le negó a Hilda Molina la posibilidad de viajar a Argentina de acuerdo al pedido de Kirchner. La participación de Castro como invitado, en la XXX Cumbre del Mercosur realizada en Córdoba, no facilitó el cambio de actitud cubana sobre el tema en cuestión. En 2009 con Cristina y Raúl Castro, como nuevos presidentes de Argentina y Cuba, respectivamente, el caso Molina se superó a favor de la médica y así comenzó el “fin del congelamiento” bilateral, según lo expresado por funcionarios de la Casa Rosada<sup>31</sup>.

En la relación con México también hubo contrastes. A partir de 2001 el intercambio comercial comenzó a arrojar un saldo favorable para Argentina que perduró hasta 2007, ya que al año siguiente la balanza fue deficitaria para nuestro país en 248 millones de dólares. Uno de los tópicos más valioso del comercio bilateral ha sido el tipo de productos exportados por Argentina, como por ejemplo, partes para automóviles, manufacturas de fundición, aceites de girasol y artículos de cuero<sup>32</sup>. En 2006 hubo récord histórico en el volumen total del intercambio comercial que alcanzó los 2.575 millones de dólares. El presidente mexicano, Vicente Fox, en función del crecimiento del intercambio bilateral, había comenzado a negociar con Duhalde un Tratado de Libre Comercio, lo cual fue desactivado por Kirchner. México pretendía ventajas para su sector industrial creyendo que Argentina se conformaba con beneficios sólo para su sector agrícola. Las diferencias hicieron que ambos países se limitaran a profundizar el Acuerdo de Complementación Económica de 1986, lo cual ocurrió en junio de 2006<sup>33</sup>.

A pesar de esas diferencias, el vínculo comercial entre Argentina y México fue un puente de cooperación más que importante. Este puente contrastó con la mala relación interpersonal entre Kirchner y Fox. México había apoyado a Argentina en su negociación con el FMI, en 2003, para la reprogramación de los vencimientos de la deuda en *default*. A cambio de esto Fox quiso que Kirchner aceptara el ALCA en la Cumbre de Mar del Plata. El rechazo del presidente argentino aumentó la tensión interpersonal, principalmente porque Fox había intermediado a instancias del gobierno estadounidense<sup>34</sup>. La llegada de Felipe Calderón al Palacio Nacional, en diciembre de 2006, despejó la relación bilateral aun siendo éste del mismo partido político de Fox. Kirchner visitó México en julio de 2007 y firmó un Acuerdo de Asociación

Estratégica cuyo significado fue esencialmente político<sup>35</sup>.

### La integración como limitante

Es cierto que el relanzamiento del bilateralismo de México, tanto con Argentina como con Brasil, obedeció al objetivo de Calderón de poner su política exterior más cerca de América Latina<sup>36</sup>. Pero también es cierto que México consideró la gravitación que fue adquiriendo Sudamérica en las relaciones internacionales a través del liderazgo brasileño. Si bien Lula desembarcó en territorio mexicano un mes después de que lo hiciera Kirchner, la magnitud de su visita tuvo otras características. Lula no sólo fue con el ánimo de incrementar el comercio bilateral, la inversión entre ambos países y la cooperación energética a través de las compañías Petróleos Mexicanos (Pemex) y Petróleo Brasil (Petrobras), también procuró un entendimiento en clave de regionalización, lo cual representó una acción extremadamente trascendental. Partió de la premisa de que tanto Brasil como México, más allá de la retórica, eran poderosos intercesores para impulsar la integración latinoamericana.

No fue casual que Lula pusiera más el acento en Sudamérica que en el Mercosur. Previo a la cumbre presidencial, el director del Departamento de México, América Central y Caribe de Brasil, Gonçalo Mourão, había sostenido que el ofrecimiento para el ingreso del país del norte al Mercosur no estaba en la agenda de la citada cumbre<sup>37</sup>. Lo que el presidente brasileño le propuso al mexicano fue relacionarse más intensamente con Sudamérica con el fin de conformar, en conjunto, una potencia económica mundial<sup>38</sup>. En esta propuesta el Mercosur sólo iba a ser una escala para algo mayor, como era la idea de integrar América Latina mediante la convergencia brasileño-mexicana.

Las expectativas políticas de Brasil en clave de regionalización, fueron cumplidas con la realización de la Primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), llevada a cabo en Salvador de Bahía, en diciembre de 2008<sup>39</sup>. El discurso de Lula fue muy claro y al mismo tiempo contundente: así como la integración sudamericana comenzaba a ser una realidad, era posible extenderla a América Central, México y el Caribe. De la CALC surgió el compromiso de adoptar posiciones comunes y de impulsar acciones compartidas en cuestiones vinculadas, por ejemplo, a la nueva arquitectura financiera internacional, el levantamiento del bloqueo económico a Cuba y el pedido de restablecimiento de negociaciones sobre la soberanía de las Islas Malvinas. Para cumplir con ese compromiso, en Salvador de Bahía se idealizó en torno a la “interacción entre los mecanismos regionales y subregionales de integración”.

La CALC fue una importante referencia de poder que Brasil supo estructurar con la meta de construir su condición de jugador global. Sin demasiada preocupación por la consistencia interna de esa Cumbre, ahondó su identidad internacional al poner a América Latina en relación a su liderazgo sudamericano<sup>40</sup>. Argentina no pudo apartarse de esta agenda. Una muestra de esta realidad ha sido el protagonismo brasileño que, en nombre de los países sudamericanos, encabezó la continuidad de la condena a la destitución del presidente de Honduras, José Manuel Zelaya, ocurrida en junio de 2009, y a la no aceptación de las elecciones celebradas en noviembre de ese año. Argentina formaba parte de los países que Brasil invocaba, y en consecuencia no tuvo otra opción más que la de retornar al acompañamiento que había sido su característica durante los años de la más dura vulnerabilidad externa, es decir, entre 2002 y 2005.

Era obvio el apoyo irrestricto de Argentina al espíritu integracionista y, también, su

molestia ante la arrolladora diplomacia de Itamaraty que había logrado un éxito político relevante, como resultado de una probada capacidad de influencia regional. Por este proceso, la política de Argentina destinada a América Latina no pudo soslayar el dominio brasileño. De manera que el vínculo bilateral con Brasil y el rol de este país como potencia regional, fueron -en mayor o en menor medida- una variable fundamental de las relaciones de Argentina con los distintos países latinoamericanos y con su participación en los diversos ámbitos multilaterales.

### **A modo de cierre**

La política de Argentina relacionada con Latinoamérica acusó la incidencia de Brasil. Este país supo transmitirle al nuestro la creencia de que ambos compartían responsabilidades en el subcontinente. Hubo valores comunes que alentaron esta creencia y que fueron expuestos en situaciones regionales en las que participaron los dos países de manera conjunta. Pero como en la relación bilateral Brasil era el eje, Argentina influyó escasamente en las decisiones que se tomaron en torno a aquellas situaciones. A medida que fue pasando el tiempo, así como el creciente poder brasileño necesitó cada vez menos del acompañamiento de nuestro país, paralelamente cada vez condicionó más a la política regional de Argentina.

La dependencia económica del mercado brasileño tuvo que ver. Pero también terció la dependencia política del proceso de regionalización que el país vecino piloteó en torno a Sudamérica. Un ejemplo de ello fue cómo Brasil logró poner al Mercosur en línea con la creación de la CSN y de su sucesora la alianza unasureana. Este diseño estratégico empujó la política latinoamericana de Argentina hacia el ámbito sudamericano. De manera que -de un modo u otro- contribuyó a la formación de una suerte de bloque, si bien muy precario, suficientemente funcional al liderazgo brasileño. En más de una ocasión la posición internacional de Argentina quedó enmarcada en la iniciativa política de Brasil.

Está claro que Brasil no construyó poder a costa de Argentina, ni en contra de ella. Asimismo fue evidente que nuestro país sumó poder desde la cooperación e integración sudamericana. Sin embargo no pudo apartarse del contexto que se estaba configurando a través de Brasil como potencia regional. Las alternativas que trató de manejar, como fue el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas, o bien el vínculo con Venezuela, resultaron exiguas. La relación especial con Chile fue importante aunque no relevante. A eso se añadió la lejanía con América Latina del norte. A la histórica visión latinoamericana Argentina no la transformó en acción, dependió de las señales que le fue dando la estructuración brasileña del contexto subregional. En definitiva, nuestro país no desarrolló poder durante su vulnerabilidad internacional.

*Recibido: 29/12/10. Aceptado: 16/03/11*

## **NOTAS**

- 1 Entrevista a Amorim realizada por *Clarín*, 17.10.2003.
- 2 Argentina también acompañó a Brasil cuando este país piloteó la formación del Grupo de los 20 en la V conferencia ministerial de Cancún de la Ronda Doha, patrocinada por la Organización Mundial de Comercio y realizada en Cancún en setiembre de 2003.
- 3 Veinte días antes de la reunión de Copacabana, en ocasión de la XII Cumbre del Grupo de los 15 realizada en Caracas, circuló la versión de que Kirchner y Lula habían acordado que en su próximo encuentro bilateral iban a explicitar una postura conjunta ante el FMI. La versión tenía indicios de certeza ya que en Caracas Bielsa de-



claró: “Este es un episodio histórico, porque acordamos la necesidad de trabajar con Brasil sobre abordajes comunes ante los organismos de créditos internacionales”. Pero en Copacabana, el ministro de Hacienda, Antonio Palocci, y el presidente del Banco Central, Henrique Meirelles, convencieron a Lula de que tanto la economía de Brasil como la relación de este país con el FMI, eran muy diferentes a la realidad argentina, lo cual hacía improcedente una posición política común ante los medios financieros internacionales.

- 4 No había acuerdo de esta índole entre ambos países. Como señala Janina Onuki (2006:315), los Estados Parte del Mercosur percibían con preocupación la búsqueda de Brasil de su “liderazgo regional a cualquier costo, sin considerar los intereses de los países vecinos”.
- 5 Se debe tener en cuenta que en ese contexto hubo una mezcla de situaciones que llevaron a Kirchner a demandar un mayor cuidado del Mercosur. La amenaza uruguaya de un acuerdo comercial con Estado Unidos que podía agrietar el bloque, el apoyo explícito de Venezuela para neutralizar esa posibilidad, el conflicto diplomático por la instalación de pasteras en el río Uruguay, y la incertidumbre en torno a la asunción de Evo Morales como presidente de Bolivia, fueron algunas de aquellas situaciones. Pero el presidente argentino presionó sobre el brasileño por la dilación que ejerció el Planalto a la propuesta formulada en setiembre de 2004 por el ministro de Economía, Roberto Lavagna, que consistió -entre otras cosas- en la coordinación estratégica de las políticas industriales de ambos países y en la negociación de la disminución de los desequilibrios estructurales de la integración económico-comercial. El resultado de esa presión fue el lanzamiento del Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), a principios de 2006, una concesión brasileña para dejar tranquila a Argentina en términos de protección y que generó resistencia en actores domésticos del país vecino. De todos modos el MAC estuvo muy lejos de la propuesta de Lavagna. Brasil así logró contener a Argentina y, paralelamente, darle oxígeno político al Mercosur porque la crisis del bloque podía convertirse en un obstáculo a su política exterior.
- 6 Por un lado, debemos aclarar que Venezuela creó la estructura ALBA como Alternativa Bolivariana para las Américas para luego modificar el significado de su denominación. Por otro lado, sobre las alianzas estratégicas es importante destacar que las mismas fueron fundamentales en las relaciones entre los países latinoamericanos. Más aún, fueron una consecuencia directa de la red de bilateralismos que, justamente, terminó convirtiéndose en el soporte principal de la integración sudamericana.
- 7 [www.abeceb.com.ar](http://www.abeceb.com.ar), consultado: 14.12.2006.
- 8 [www.vtv.gov.ve](http://www.vtv.gov.ve), consultado: 20.11.2009.
- 9 [www.vtv.gov.ve](http://www.vtv.gov.ve), consultado: 20.8.2009.
- 10 En junio de 2008, Chávez y Lula en Caracas, ya habían firmado más de veinte acuerdos referidos a alimentos, energía e infraestructura. Sobre todo acordaron la alianza entre PDVSA y Petrobrás, entre otras cosas, para la construcción de una refinería conjunta en Pernambuco, Brasil. Además se registró la participación de Petrobrás en la exploración y explotación de crudo en la Faja del Orinoco.
- 11 Es muy interesante el análisis de Tulio Vigevani y Haroldo Ramazini (2009:84) sobre la percepción brasileña en torno al Mercosur, entre otras cosas, afirman que “la idea de que la integración regional y la alianza con Argentina podrían contribuir a preservar los valores del universalismo y la autonomía (de Brasil), tan extendida en la segunda mitad de los ochenta e inicios de los noventa, no desapareció, pero sí se debilitó notablemente”.
- 12 Este concepto pertenece a Helio Jaguaribe (*La Nación*, 3.3.2004), que define lo cooptativo como un modelo en el cual el líder le propone a los liderados lo que él cree que a éstos les interesa o les conviene. Desde la Unión Europea, y por razones diferentes, el liderazgo brasileño no fue visto como cooptativo sino como cooperativo. Por eso no fue casual que en julio de 2007 la Unión Europea firmara una “asociación estratégica” con Brasil, después de la frustración de varias rondas de negociaciones para sellar este tipo de acuerdo entre el bloque europeo y América Latina, o bien entre aquél y el Mercosur.
- 13 Es importante señalar que una vez producido el golpe de Estado, Argentina y México, en la XVI Cumbre del Grupo de Río que se realizaba en San José, Costa Rica, lideraron la condena a la mencionada ruptura democrática cuando la mayor parte de los países latinoamericanos dudaba sobre qué actitud adoptar al respecto. En esa instancia la diplomacia argentina articuló el consenso para la declaración multilateral que repudió el golpe en Venezuela.
- 14 A pesar de su opinión favorable al adelantamiento de las elecciones que lanzó en ocasión de la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en República Dominicana en noviembre de 2002, Duhalde manifestó la voluntad de Argentina de estar en el Grupo de Países Amigos.
- 15 El consorcio Pacific LNG iba a estar integrado por las empresas transnacionales Repsol, Panamerican Gas y British Gas, cuyo objetivo era exportar producción gasífera a Estados Unidos y México a través de puertos chilenos.
- 16 Cabe recordar que en ocasión de esa Cumbre, los países sudamericanos aprobaron el proyecto brasileño de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA), un sistema de cooperación tendiente a promover ejes de integración física e infraestructura de energía, telecomunicaciones y transporte. Al margen de los cuestiona-

- mientos ambientalistas que provocó esa iniciativa, Brasil, por sus capacidades económicas y tecnológicas, se posicionaba como árbitro del desarrollo subregional en las áreas temáticas mencionadas.
- 17 Entrevista al profesor José Guilhon de Albuquerque, de la Universidad de San Pablo. *Página 12*, 01.09.2000.
  - 18 Vale considerar que Brasil ya en la reunión de ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur, realizada en 1998 en Montevideo, había propuesto avances para asociar el bloque con la Comunidad Andina de Naciones.
  - 19 Casi el 40% de las exportaciones chilenas fue a países de la mencionada Cuenca. El cobre y productos forestales han sido demandados por China, Japón, Taiwán y Corea del Sur. Por otra parte Chile nutrió su política de “regionalismo abierto” a través de varios Tratados de Libre Comercio con diversos países, especialmente con Estados Unidos, en 2003. También, en esa línea, firmó varios Acuerdos de Complementación Económica y de Alcance Parcial.
  - 20 Ver, Sergio España y Charles Rothery (2004). Además, *La Tercera*, 13.1.2004.
  - 21 Por ejemplo en 2004, las inversiones chilenas en Argentina superaron los 1.500 millones de dólares. Cabe señalar que en 2007, Argentina dejó de ocupar el primer lugar como destino de las inversiones chilenas en el exterior, y pasó al tercer puesto detrás de Perú y Brasil.
  - 22 A la crisis del gas se sumó el artículo publicado por Ignacio Walker en *El Mercurio*, en mayo de 2004 titulado “Nuestros vecinos argentinos”. Walker asumió como canciller del gobierno de Ricardo Lagos, en octubre de 2004. Ni bien se hizo cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el artículo, por controvertido, generó fricción bilateral porque en él criticaba muy duramente al gobierno de Kirchner y, sobre todo, al Partido Justicialista.
  - 23 Según Paz Milet (2007:100), Argentina no podía cumplir con el protocolo gasífero firmado en 1991 y modificado en 1995 sobre un potencial entonces inexistente. Así “los errores cometidos por Argentina en el sector energético, a mediano plazo convertirían a este país en un importador neto de gas y en ningún caso podría responder a la demanda real de Chile”.
  - 24 Joaquín Fernandois (2006) afirma que si bien Chile optó por el regionalismo abierto, no ha podido desconocer su vínculo con América Latina, precisamente por su pertenencia.
  - 25 Ver, [www.chilebroad.gov.cl](http://www.chilebroad.gov.cl), consultado: 23.11.2010.
  - 26 Entre 2002 y 2008 se contabilizaron 10 ejercicios conjuntos y combinados, 35 ejercicios combinados y 135 cursos e intercambios.
  - 27 Esta coincidencia intermilitar cobró importancia con la firma del Protocolo de Entendimiento entre los ministros de Defensa de Argentina y de Chile, José Pampuro y Jaime Ravinet, respectivamente, en agosto de 2005.
  - 28 El ministro Ravinet, afirmó que “el hecho de que constituyamos una fuerza de paz integrada entre las fuerzas armadas de ambos países, es un nivel superior de cooperación, porque nos permite llevar este espíritu de paz a otras naciones del continente o del mundo”. *Clarín*, 28.12.2005.
  - 29 Además del apoyo gubernamental a la relación comercial bilateral, vale subrayar la interconexión entre actores económicos privados de ambos países. Justamente, para reforzar esa relación comercial se dieron encuentros empresariales, como el realizado en octubre de 2008.
  - 30 [www.prochile.cl](http://www.prochile.cl), consultado: 12.6.2009.
  - 31 *Página 12*, 17.1.2009. Cristina viajó en enero de 2009 a La Habana a negociar el caso Molina y con el objeto de aflojar la tensión existente entre ambos países. Vale subrayar que ese viaje fue muy cuestionado por la oposición argentina. Por otra parte cabe agregar que Cristina, en la V Cumbre de las Américas realizada en Puerto España, Trinidad y Tobago, en abril de 2009, le reiteró a Estados Unidos el cese del bloqueo económico a Cuba.
  - 32 [www.aladi.org/nsfaladi/estudios](http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios), consultado: 10.12.2009.
  - 33 [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org), consultado: 23.11.2009. Se debe tener en cuenta que Brasil, en 2007, era el primer socio comercial de México entre los países latinoamericanos y el segundo inversionista. La densidad de la relación económica entre ambos países se basó en un ACE 53 firmado en 2002 y en un acuerdo de Preferencia Arancelaria Regional de la Asociación Latinoamericana de Integración, de 1984. Entre 2000 y 2009 el intercambio comercial entre Brasil y México creció 121% y se basó en manufacturas, principalmente, automóviles y autopartes.
  - 34 Se debe tener en cuenta que el distanciamiento entre Kirchner y Fox también se reprodujo entre el presidente mexicano y Lula.
  - 35 Calderón devolvió la visita viajando a Argentina en noviembre de 2008 y, con Cristina, reforzaron el Acuerdo de Asociación Estratégica a través de la firma de distintos convenios, entre otros, los relacionados con el comercio y las inversiones mutuas. Cabe subrayar que en 2009 el intercambio comercial volvió a ser favorable a nuestro país, aunque como consecuencia de la crisis financiera del año anterior, los volúmenes fueron muy menores a los que se habían negociado entre 2003 y 2007.
  - 36 En realidad México quería ir más allá de Centroamérica, subregión sobre la cual ha tenido influencia geopolítica desempeñando la función de “nexo” con Norteamérica, según analiza de modo fundado Alberto Rocha (2006).

- 37 [www.news.bbc.co.uk](http://www.news.bbc.co.uk)
- 38 *El Universal*, México, 7.8.2007. *El País*, Madrid, 6.8.2007.
- 39 Se debe tener en cuenta que en esa misma instancia se realizó la XXXVI Cumbre del Mercosur y la I Cumbre Extraordinaria del Grupo de Río.
- 40 Brasil ya había puesto a América Latina en relación a su liderazgo sudamericano, cuando en junio de 2004 encabezó la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (Minustah), basada en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas de acuerdo a la resolución de su creación, nº1542. Por ese capítulo Argentina tuvo dudas de participar en la Minustah, pero el involucramiento tanto de Brasil como de Chile en ésta Misión, fue una presión difícil de eludir que la llevó a sumarse a la misma. Vale agregar que Brasil, por mucho tiempo, mantuvo el comando militar de la Misión.

## Referencias bibliográficas

- Almeida, Paulo Roberto De (2005) "Uma nova 'arquitetura' diplomática? - Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.49, nº1, pp.95-116.
- España, Sergio y Rothery, Charles (2004) "Chile-Bolivia: la representación discursiva de un conflicto en la prensa chilena", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, nº 1-2, pp.75-91.
- Fernandois, Joaquín (2006) "Inserción global y malestar regional: la política exterior chilena en el ciclo democrático, 1990-2006", *Estudios Internacionales*, nº154, pp.91-99.
- Milet, Paz (2007) "Argentina-Chile: ¿Una relación afectada por la crisis del gas?", *Pensamiento Propio*, CRIES, nº26, pp.85-115.
- Miranda, Roberto (2003) *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*. Rosario: Ediciones PIA.
- Moniz Bandeira, Luiz (2006) "O Brasil e a América do Sul", en Henrique Alemani de Oliveira y Antônio Lessa (comp.), *Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, vol.1, pp.267-297.
- Onuki, Janina (2006) "O Brasil e a construção do Mercosul", en Henrique Alemani de Oliveira y Antônio Lessa (comp.), *Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, vol.1, pp.299-320.
- Rocha, Alberto (2006) "La geopolítica de México en Centro América: ¿una hegemonía regional?", *Sociologías*, Porto Alegre, nº16, pp.308-359.
- Vigevani, Tulio y Ramazini, Haroldo (2009) "Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración", *Nueva Sociedad*, nº219, pp.76-96.
- Villafañe G. Santos, Luís (2005) "Brasil: Americano, Latino-Americano ou Sul-Americano?", *Cuadernos del Claeh*, Montevideo, nº90, pp.87-107.